

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

Білоус О. В.,
кандидат юридичних наук,
суддя Верховного Суду

ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ: ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВ'ЯЗОК ІЗ ЗАВДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

PRINCIPLE OF THE OFFICIAL DETERMINATION OF ALL THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE (INQUISITIONAL POWERS OF ADMINISTRATIVE COURT): PURPOSE AND ALIGNMENT WITH THE GOAL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Із посиланням на матеріали практики вітчизняних адміністративних судів та наукові праці вчених-адміністративістів констатована суперечність між завданням адміністративного судочинства та принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який на практиці виступає правовим підґрунтям для витребування доказів у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обґрунтованості його вимог і заперечень.

За підсумками дослідження визначено, що першочерговим призначенням офіційного з'ясування всіх обставин у справі є забезпечення її справедливою, неупередженою та своєчасною вирішення шляхом повного і всебічного дослідження та належного доказового підтвердження обставин справи, необхідних для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення. Сприяння приватним учасникам адміністративного судочинства є не менш важливим, але все ж другорядним завданням, оскільки одночасно із допомогою приватним особам під час виконання їх процесуальних обов'язків для найкращого ведення справи, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі рівною мірою передбачає покладення на адміністративний суд вжиття аналогічних заходів сприяння суб'єктам владних повноважень. Зважаючи на це, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі не цілком узгоджується з презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності, яка передбачає покладення на суб'єкта владних повноважень тягаря доказування правомірності його оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності.

Беручи до уваги вищевикладене, пропонується усунути розбіжність між принципами офіційного з'ясування всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності шляхом запровадження правила про те, що адміністративний суд не може витребувати докази у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обґрунтованості його вимог і заперечень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, завдання адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень, офіційне з'ясування всіх обставин у справі.

Referring to Ukrainian administrative courts' jurisprudence and scientific works of scholars specializing in administrative law the author turns attention to a contradiction between the purpose of administrative court proceedings and the principle of official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court), which in practice serves as a legal basis for requesting evidence from the defendant in administrative cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities directly in confirmation of the validity of claims and objections of relevant public authority.

According to the outcomes of the research, it is stated that the primary purpose of the principle of official determination of all the circumstances of the case is to ensure its fair, impartial and timely resolution through complete and comprehensive investigation and proper evidential confirmation of the circumstances of the case, which are of the essence for a lawful and reasoned court decision. Assistance to private participants in administrative court proceedings is no less important, but still a secondary task, since at the same time, assisting individuals in the fulfillment of their procedural duties for having a better case, the principle of official determination of all the circumstances of the case as well places an obligation on administrative court to take similar facilitative measures with respect to public authorities. Nevertheless, the principle of official determination of all the circumstances of the case does not fully correspond with the presumption of guilt of public authorities cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities, which imposes on public authorities the burden of proving the validity of its commissions, omissions or decisions.

Bearing in mind what was mentioned above, it is suggested that the discrepancy between the principle of the official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court) and the presumption of guilt of public authorities cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities may be eliminated by introducing a rule that the administrative court must not compel public authorities to provide the court with certain proofs of submissions supporting claims or objections of the relevant public authority.

Key words: administrative court proceedings, goal of administrative court proceedings, public authority, principle of the official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court).

Постановка проблеми та завдання дослідження. У матеріалах практики адміністративних судів принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі поруч з обов'язком суб'єкта владних повноважень

доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності визнається визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах, на відміну від цивільного та господарського судо-

чинства, у яких визначальним принципом є змагальність сторін (Постанова Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) від 23 січня 2019 р. у справі № 806/5217/15) [1].

Викладаючи зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлює, що суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи, а також суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На розвиток засадничих положень про офіційне з'ясування всіх обставин у справі кожне відповідне питання адміністративного судочинства врегульовано із дотриманням цих засадничих положень, зокрема: 1) суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених КАС України (ч. 3-4 ст. 77 КАС України); 2) суд може витребувати докази за власною ініціативою (ч. 3 ст. 80 КАС України); 3) суд з власної ініціативи може оглянути місця збереження даних в мережі Інтернет з метою встановлення та фіксування їх змісту (ч. 7 ст. 81 КАС України); 4) суд з власної ініціативи за встановлених законом умов призначає експертизу у справі (ч. 1 ст. 102 КАС України) [2].

Разом з тим під час професійних обговорень вказується на те, що існує певна суперечність між принципом доказування, який покладає на державний орган обов'язок доведення правомірності свого рішення, та принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який на практиці зводиться до того, що суддя стає на бік державних органів та починає з'ясовувати, які недоробки є в останніх. Висловлюється думка про те, що, з одного боку, приватна особа, яка звертається до суду, знаходиться у більш привілейованому становищі, з іншого боку, у деяких справах фактично все зводиться до того, що державний орган нічого не робить для свого захисту, а просто подає щось незрозуміле на підтримку своєї позиції, яка дуже слабка. Суддя починає захищати державу, вимагає якісь докази, які держава в особі органу, який захищається, не надала у своїх запереченнях. Через це у юристів-практиків виникає питання: чому суддя має захищати державний орган, який неналежним чином ставиться до захисту своєї позиції? [3]. Зазначена неузгодженість підтверджується правовою позицією, висловленою Вищим адміністративним судом України під час вирішення справи № 9991/80238/11, згідно з якою обов'язок суб'єкта владних повноважень довести в судовому процесі правомірність прийнятого рішення, своєї дії чи бездіяльності не звільняє суд від дотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що зумовлено публічним характером адміністративного спору, необхідністю його вирішення з урахуванням публічного інтересу. Неподання учасниками спору

з власної ініціативи доказів, необхідних для перевірки обставин, що мають істотне значення для вирішення цього спору, зобов'язувало суд запропонувати сторонам надати ці докази або витребувати їх, враховуючи фактичні обставини справи (Ухвала Вишого адміністративного суду України від 11 грудня 2013 р. у справі № 2а-3854/11/1270) [4]. Такий стан справ викликає необхідність зіставити закріплений законодавством про адміністративне судочинство шлях реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі із його призначенням та завданням адміністративного судочинства.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Аналіз правил адміністративного судочинства, що забезпечують реалізацію вищезгаданого принципу, дозволяє вченим стверджувати про те, що цей принцип полягає в активній ролі суду, яка спрямована на виявлення та дослідження доказів судом із власної ініціативи, і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності [5, с. 31]. Необхідність офіційного з'ясування всіх обставин у справі для виконання завдання адміністративного судочинства у наукових джерелах пояснюється специфікою відносин, з яких виникає публічно-правовий спір, та важливістю встановлення рівноваги між громадянином та суб'єктом владних повноважень, яка зумовлена фактором нерівних можливостей сторін через наявність у держави важелів влади [6].

Водночас значною підтримкою наукового співтовариства користується думка про призначення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, пов'язаного не з процесуальною підтримкою фізичних осіб та юридичних осіб приватного права у публічно-правових спорів із апаратом держави, а з встановленням істини, навіть якщо для цього вимагатиметься сприяння судом суб'єкту владних повноважень у доказуванні правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності. На переконання В.О. Кротюка, цей принцип встановлює вимогу відповідності адміністративного судочинства вимогам закону та межах наданих повноважень суб'єктам судочинства; забезпечує збалансування публічних і приватних інтересів у процесі здійснення адміністративного судочинства; забезпечує виявлення та всебічність дослідження обставин у справі, що визначає законність рішень і ухвал адміністративного суду, захист прав, свобод й охоронюваних законом інтересів осіб, які беруть участь у справі, й держави, захист публічних інтересів; сприяє реалізації вимог законності та справедливості у правозастосовній діяльності; забезпечує активну процесуальну діяльність суб'єктів адміністративного судочинства; характеризує рівень розбудови та досконалості адміністративного судочинства [7, с. 136–137]. Так само, за твердженням Н.В. Шевцової, на доповнення до врівноваження процесуальних можливостей, КАС України через принцип офіційності створює механізм розгляду адміністративними судами адміністративних справ таким чином, щоб максимально забезпечити захист не лише прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи, але

й публічного інтересу, який завжди є наявний у публічно-правових відносинах. Причиною зобов'язання адміністративних судів активно збирати доказовий матеріал для справедливого вирішення справи є також те, що майже завжди судові рішення в адміністративних справах так чи інакше стосуються публічних інтересів. При цьому публічні інтереси не варто змішувати з інтересами державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб. Це можуть бути інтереси широкого кола осіб, права та свободи яких відображені у правовому акті, що став предметом судового розгляду, або інтереси платників податків, які не зацікавлені нести тягар відшкодування з бюджету збитків лише через те, що державний орган чи орган місцевого самоврядування недобросовісно поставився до ведення справи в суді [8, с. 13].

Беручи до уваги вищевикладене, юристами-практиками нерідко порушується питання про співвідношення офіційного з'ясування всіх обставин у справі із іншою категорією адміністративного судочинства, якою є «презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності», відображена у абз. 1 ч. 2 ст. 77 КАС України, згідно з яким в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [2].

Вищенаведене дозволяє припустити, що першочерговим призначенням офіційного з'ясування всіх обставин у справі є забезпечення її справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення шляхом повного і всебічного дослідження та належного доказового підтвердження обставин справи, необхідних для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення. Сприяння приватним учасникам адміністративного судочинства є не менш важливим, але все ж другорядним завданням, оскільки одночасно із допомогою приватним особам під час виконання їх процесуальних обов'язків для найкращого ведення справи, принцип офіційного з'ясування всіх обста-

вин у справі рівною мірою передбачає покладення на адміністративний суд вжиття аналогічних заходів сприяння суб'єктам владних повноважень. Зважаючи на це, має місце суперечність між офіційним з'ясуванням всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності, яка передбачає покладення на суб'єкта владних повноважень тягаря доказування правомірності його оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності.

Також може йтися про несумісність офіційного з'ясування всіх обставин у справі із завданням адміністративного судочинства, згідно з яким воно спрямоване на ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України). Цього бачення завдання адміністративного судочинства послідовно дотримується ВП ВС, вказуючи на те, що за логікою законодавця, адміністративне судочинство за своєю сутністю покликане надавати можливість фізичній чи юридичній особі ефективно захищати свої права чи інтереси, з урахуванням того, що протилежна сторона є суб'єктом владних повноважень, який априорі має у своєму розпорядженні значно більше ресурсів як для утвердження своєї позиції у правовідносинах, так і щодо представництва та відстоювання власних інтересів у судовому розгляді (Постанова ВП ВС від 31 жовтня 2018 року у справі № 725/5630/15-ц) [9].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Беручи до уваги вищевикладене, розбіжність між принципами офіційного з'ясування всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності може бути усунута шляхом запровадження правила про те, що адміністративний суд не може витребувати докази у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обґрунтованості його вимог і заперечень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 806/5217/15 про визнання дій незаконними та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439698>.
2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 4 листопада 2018 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Інститут офіційного з'ясування всіх обставин у справі to be or not to be? URL: <http://yur-gazeta.com/publications/events/institut-oficijnogo-zyasuvannya-obstavin-spravi-to-be-or-not-to-be.html>.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 грудня 2013 р. у справі № 2а-3854/11/1270 про скасування податкових повідомлень-рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36261376?fbclid=IwAR3UGehSOdueR_ZhFM2NXzzCCwDnXRISmLCsIpxeKRcyiC-7_UsUrOFezo.
5. Кулик Л.С. Впровадження принципу офіційності в кас України як особливого принципу адміністративного судочинства. *Підсумки розвитку наукової думки: 2018*. 2018. Том. 1. С. 32–36.
6. Шевцова Н.В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 72–75. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3677/%CD>.
7. Кротюк В.О. Роль та значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в розбудові адміністративного судочинства України: адміністративно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 134–138.
8. Шевцова Н.В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 725/5630/15-ц про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування, містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, визнання будівництва самочинним, усунення перешкод у користуванні власністю. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77720897>.